

Berlin, 31. August 2021

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Positionspapier

Energiewende ermöglichen – 25 Vorschläge für mehr Tempo bei Planung und Genehmigung

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Inhalt

Große Herausforderungen erfordern neue Wege	4
• Ermöglichung als gemeinsamer Leitgedanke	4
• Materielles Recht vereinfachen	5
• Flächenverfügbarkeit gewährleisten	7
• Genehmigungsverfahren modernisieren.....	8
• Verfahrensrecht verschlanken	9
Die Maßnahmen im Einzelnen	10
Die wichtigsten Maßnahmen im materiellen Recht	10
1. Standardisierung des artenschutzrechtlichen Signifikanzkriteriums	10
2. Weitere Standardisierung im Umwelt-, Naturschutz und im Denkmalschutzrecht	11
3. Bessere und einfachere Handhabung des europäischen Natur- und Artenschutzrechts	12
4. 1:1-Umsetzung EU-Umweltrecht in nationales Recht ohne zusätzliche Verschärfungen.....	13
5. Umsetzung der Energiewende und des Klimaschutzes in Abwägungen stärken	13
6. Erleichterung von typenunabhängigen Genehmigungen für Windenergieanlagen.....	14
7. Abbau von unnötigen Genehmigungshindernissen aus dem Bereich der Luftverkehrssicherheit	14
8. Abbau von unnötigen Genehmigungshindernissen aus dem Bereich der Bundeswehr	15
9. Modernisieren und bundeseinheitliche Standardisierung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.....	15
Die wichtigsten Maßnahmen für bessere Flächenverfügbarkeit	16
10. Festlegung verbindlicher Flächenzielvorgaben für die Länder.....	16
11. Klarstellungen zur grundsätzlichen Zulässigkeit von WEA und ggf. PV-FFA in bestimmten Gebieten	16
12. Verzicht auf pauschale Abstandsregelungen zur Wohnbebauung.....	17
13. Klarere Bestimmung harter und ggf. weicher Tabu-Kriterien und klare Zielvorgaben für "substanzielles Raumverschaffen" im BauGB	18

14. Repowering planungsrechtlich ermöglichen	18
Die wichtigsten Maßnahmen für modernere Verfahren.....	19
15. Genehmigungsbehörden zu Projektermöglichern entwickeln.....	19
16. Projektmanager einsetzen und Leitlinien für ihre Beauftragung schaffen	19
17. Elektronische Antragseinreichung und -bearbeitung funktionsfähig machen....	20
18. Einstieg in digitale Antragsprüfung ermöglichen.....	20
19. Digitale Anhörungsverfahren dauerhaft zulassen	20
20. Behördenorganisation optimieren	20
21. Monitoring der Genehmigungsverfahren und der Behörden stärken und Hindernisse identifizieren	21
22. Standardisierung der Anforderung zur Erarbeitung vollständiger Antragsunterlagen	21
Die wichtigsten Maßnahmen für schlankere Verfahren	22
23. Beteiligungen und Anhörungen frühzeitig, schnell, sachlich und konstruktiv gestalten – Genehmigungs- und Klageverfahren straffen.....	22
24. Abschaffung redundanter Prüfschritte	22
25. Fakultative Vollständigkeitsfiktion fakultative Genehmigungsfiktion.....	23

Große Herausforderungen erfordern neue Wege

Um die Klimaschutzziele ebenso wie die Ziele des European Green Deal zu erreichen, ist ein umfangreicher Aus- und Umbau der Energieinfrastruktur erforderlich. Allein erzeugungsseitig ist in den nächsten 10 Jahren ein Zubau von mind. 100 GW PV-Anlagen, 50 GW Windenergie an Land, 12 GW Windenergie auf See und 14 GW Gas-KWK-Anlagen erforderlich. Hinzu kommt der erforderliche Ausbau der Energienetze. Die derzeitige Projekt- und Genehmigungs-pipeline bildet diesen Zubaubedarf bei Weitem nicht ab. Grund sind diverse Hemmnisse, die den Ausbau bremsen oder gar verhindern.

Für die Realisierung der damit verbundenen Vorhaben sind regelmäßig Planungs- und Genehmigungsverfahren durchzuführen. Diese Verfahren sind aktuell mit großen Hürden verbunden, nehmen viel Zeit in Anspruch und Bescheide werden häufig gerichtlich angefochten. Dies wird, wenn sich nichts ändert, in der Konsequenz voraussichtlich bedeuten, dass für die Erreichung der Klimaschutzziele nicht rechtzeitig genügend Projekte realisiert werden können. Daher müssen alle Möglichkeiten genutzt werden, um die Bedingungen für eine zügige Realisierung der Projekte zu verbessern. Nicht zuletzt sind überlange Genehmigungsverfahren auch ein konjunkturpolitisches Hindernis, da öffentliches und privates Kapital nur mit großer Verzögerung zu konkreten Projekten und den damit verbundenen Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekten führt.

Daher muss nicht nur an Geschwindigkeit gewonnen werden, sondern es müssen auch „mehr“ Projekte realisiert werden können.

- **Ermöglichung als gemeinsamer Leitgedanke**

Vorhabenträger, Verwaltung und Gesetzgeber müssen gemeinsam daran arbeiten, die Energiewende möglich zu machen. Hierfür werden in diesem Positionspapier Maßnahmen zur Ermöglichung und beschleunigten Realisierung von Projekten aufgezeigt. Klar ist aber: Nur einzelne der genannten Maßnahmen allein werden nicht dazu führen, dass die Verfahren tatsächlich schneller werden – die Wirksamkeit in der Praxis ergibt sich durch die gemeinsame Umsetzung vieler Einzelmaßnahmen in den genannten Bereichen, denn die Summe der Probleme führt zu Verzögerungen oder sogar zum Ausbleiben von Genehmigungen und nicht ein einzelnes Hindernis.

Ziel muss es sein, eine »spürbare Beschleunigung der Genehmigungsprozesse für alle Investitionsvorhaben (Erneuerbare Energien, Netzausbau, Kraftwerke, Lade- und Telekommunikationsinfrastruktur) zu erreichen. Beispielsweise sollten bei Wind-Onshore- oder PV-Freiflächen-Vorhaben zwischen Antragstellung und Genehmigungserteilung maximal neun Monate vergehen. Auch die Genehmigungsdauern von Netzausbauprojekten müssen deutlich beschleunigt

werden, um die Realisierung von Wind-Onshore- oder PV-Freiflächen-Vorhaben (PV-FFA) nicht zu gefährden.

Der BDEW schlägt vor diesem Hintergrund 25 konkrete Ermöglichungsmaßnahmen in den drei Bereichen – materielles Recht, Planungsrecht und Genehmigungsverfahren – vor.

- **Materielles Recht vereinfachen**

Der bestimmende Faktor für die Dauer von Zulassungsverfahren ist regelmäßig die Prüfung der umweltrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen. Diese ist meist sehr umfangreich und hochkomplex. Zudem führen insbesondere umweltrechtliche Unsicherheiten und uneinheitliche Anforderungen dazu, dass Vorhabenträger lange für die Vorbereitung und Erstellung von Antragsunterlagen brauchen und Behörden Genehmigungsverfahren nur langsam und zögerlich bearbeiten. Um den Erfolg der Genehmigung nicht zu gefährden und um die Anträge wegen des hohen Klagerisikos möglichst gerichtsfest zu machen, werden nicht selten ergänzende Prüfungen veranlasst, die mit noch umfangreicheren Genehmigungsunterlagen und damit weiteren bürokratischen Hürden verbunden sind. Bereits die so erforderlichen ergänzenden Prüfungen bedeuten in vielen Fällen eine erhebliche Verzögerung.

Der BDEW steht zu einem hohen Umweltschutzniveau. Insbesondere der Schutz der Trinkwassersressourcen ist für die Energie- und Wasserwirtschaft von herausgehobener Bedeutung. Der Schutz der Trinkwasserressourcen, insbesondere der Grundwasserschutz, muss gewährleistet werden. Dies umfasst ein hochwertiges Dargebot an Wasserressourcen sowie die quantitative Verfügbarkeit und eine damit einhergehende hohe Trinkwasserqualität für die öffentliche Wasserversorgung.

Die Erderwärmung ist aber nicht zuletzt eine Gefahr für den Erhalt vieler Tier- und Pflanzenarten. Sie zu schützen und die Artenvielfalt zu erhalten, ist darum auch ein Ziel der Energiewende. Daher sollten diesbezügliche umweltrechtliche Regelungen und insbesondere ihre weitere Verschärfung immer auch vor dem Hintergrund betrachtet werden, welche Auswirkungen sich hieraus auf die Erreichung der Ziele der Energiewende und des Klimaschutzes ergeben können und inwiefern die betreffenden Schutzgüter durch mangelnden Klimaschutz selbst in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. Dies kann nur erreicht werden, wenn bei der erforderlichen Weiterentwicklung des zukünftigen umweltrechtlichen und umweltfachlichen Rahmens bei einer Standardisierung alle Stakeholder, und dementsprechend neben Umweltbehörden und Naturschutzverbänden insbesondere auch die betroffenen Vorhabenträger und Planungsbüros, verpflichtend zum Beispiel über eine Regelung im BNatschG zur Beteiligung der betroffenen Wirtschaftskreise analog §§ 48, 51 BImSchG beteiligt werden. Dabei

muss der Bedeutung des Klimawandels als fundamentale Gefahr und den Maßnahmen zum Klimaschutz eine erhebliche Bedeutung beigemessen werden.

- **Vereinfachung des materiellen Rechts bewirkt dreifache Beschleunigung**

Die Beseitigung bestehender Rechtsunsicherheiten – sofern sie wohlwollend im Hinblick auf die Erreichung der Klimaschutzziele und der hierfür erforderlichen Projekte erfolgt – hat erhebliches Potenzial für eine Entbürokratisierung und damit eine bessere Ermöglichung der erforderlichen Infrastrukturprojekte. Dabei bewirken rechtsverbindliche, klare und praktikable Vorgaben sowohl im Rahmen der Antragstellung durch den Vorhabenträger als auch bei der Prüfung des Antrags durch die Behörde und gegebenenfalls ein drittes Mal bei einer späteren gerichtlichen Überprüfung eine deutliche Beschleunigung. Jede optimierte Regelung in diesem Bereich, die die Verwirklichung der Vorhaben begünstigt, zahlt sich daher mehrfach aus.

Die wichtigsten Maßnahmen im materiellen Recht

- Standardisierung des artenschutzrechtlichen Signifikanzkriteriums und Einführung probabilistischer Ansätze zur Signifikanzbewertung
- Standardisierung von Kartier-, Erhebungs- und Bewertungsmethoden, Kompensations- sowie Monitoring-Maßnahmen im Naturschutzrecht unter verpflichtender Beteiligung der betroffenen Wirtschaftskreise, Einführung einer Regelung im BNatSchG analog §§ 48, 51 BImSchG) – Standardisierung von Bewertungsverfahren im Denkmalschutzrecht
- Modernisieren der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und bundeseinheitliche Standardisierung - Wahlrecht zwischen Realkompensation und Ersatzgeld einführen
- Bessere und einfachere Handhabung des europäischen Natur- und Artenschutzrechts (z. B. Vereinheitlichung von FFH- und Vogelschutzrichtlinie) und entsprechende Umsetzung in das nationale Recht. Eine überschießende Umsetzung europäischer Vorgaben ist zu vermeiden bzw. auf das zwingend europarechtliche Maß zurückzuführen, Anstoßen eines infrastrukturübergreifenden Forums zur Analyse von Vereinfachungsmöglichkeiten des EU-Umweltrechts
- 1:1-Umsetzung von EU-Umweltrecht in nationales Recht ohne zusätzliche Verschärfungen und Nutzung von sich neu öffnenden europarechtlichen Chancen
- Umsetzung der Energiewende und des Klimaschutzes in Abwägungen stärken – Festlegung des Ausbaus der EE-Erzeugung als „im öffentlichen Interesse“
- Erleichterung von typenunabhängigen Genehmigungen für Windenergieanlagen

- Abbau von unnötigen Genehmigungshindernissen aus dem Bereich der Luftverkehrssicherheit
- Abbau von unnötigen Genehmigungshindernissen aus dem Bereich der Bundeswehr

Weitere Ausführungen zu den wichtigsten Maßnahmen im materiellen Recht siehe im [Abschnitt zum materiellen Recht](#).

- **Flächenverfügbarkeit gewährleisten**

Einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Genehmigungssituation für Wind an Land aber auch für PV-FFA ist die Stärkung des Planungsrechts leisten.

Eine Genehmigung für WEA kann nur an Standorten erteilt werden, für die in der Raumordnung und in der Flächennutzungsplanung Windenergieanlagen („WEA“) vorgesehen sind. Obwohl WEA im Außenbereich privilegiert sind, erfolgt eine Steuerung über die Raumordnung/Bauleitplanung. Dies dient auch der Schaffung von Akzeptanz und der optimalen Ausnutzung der knapper werdenden Flächen.

Seit mehreren Jahren funktionieren die genannten Steuerungsinstrumente jedoch nicht mehr ausreichend. Vielerorts sind Regionalpläne unwirksam und Flächennutzungspläne veraltet. Die Verfahren zur Planungsaufstellung sind langwierig und fehleranfällig. Es gibt zahlreiche Gerichtsverfahren zur planerischen Grundlage für WEA. Planungsbehörden (z. B. Regionalverbände, Gemeinden) sind häufig überfordert. Sie können die in der Rechtsprechung für die Ausweisung von Windflächen aufgestellten Anforderungen kaum erfüllen.

Auch für den Ausbau der PV-FFA mangelt es an geeigneten, ausgewiesenen Flächen

Um hier Abhilfe zu schaffen, schlägt der BDEW die folgenden Maßnahmen vor.

Die wichtigsten Maßnahmen für bessere Flächenverfügbarkeit:

- Festlegung verbindlicher Zielvorgaben zur Flächenfestlegung durch die Länder;
Klarstellung der grundsätzlichen Zulässigkeit von WEA in bestimmten Gebieten unter Berücksichtigung des jeweiligen Schutzzwecks, wie z. B. Landschaftsschutzgebiete;
Anerkennung von geeigneten Flächen als Plangrundlage für Netzausbau - verstärkte Festlegung für Vorranggebiete Leitungsvorhaben in Landesraumordnungsplänen zur Beschleunigung von Ersatzneubauten von Stromleitungen;
Außenbereichsprivilegierung auf PV-FFA ausweiten – alternativ ausreichende Ausweisung von Flächen für die PV-FFA gewährleisten

- Kein pauschaler Ausschluss forstwirtschaftlich – oder im Fall der Photovoltaik landwirtschaftlich – genutzter Flächen
- Verzicht auf pauschale Abstandsregelungen zur Wohnbebauung
- Planungsrecht anpassen, Planung verbessern: Klarere Bestimmung harter und ggf. weicher Tabu-Kriterien und klare Zielvorgaben für "substanzielles Raumverschaffen" im BauGB; Leitlinien für regionale Planungsgemeinschaften zur Aufstellung rechtssicherer Kriterien in der Regionalplanung schaffen; übergeordnete fachlich ausgerichteter „Planungs-Task-Forces“ zur Unterstützung der Regionalplanungsprozesse schaffen; Belange des Denkmalschutzes auf Ebene der Regionalplanung berücksichtigen
- Repowering – Modernisierung des Anlagenparks planungsrechtlich ermöglichen

Weitere Ausführungen zu den wichtigsten Maßnahmen für bessere Flächenverfügbarkeit siehe im [Abschnitt zum Planungsrecht](#).

- **Genehmigungsverfahren modernisieren**

In vielen Fällen werden Verfahren unnötig in die Länge gezogen, weil Behörden nicht ausreichend ausgestattet sind. Der jeweiligen Genehmigungsbehörde kommt in ihrer Schnittstellenposition eine Schlüsselrolle beim konstruktiven Steuern des Verfahrens zu. Um diese zentrale Rolle auszufüllen, fehlt es jedoch oft an Personal und Ausstattung. Hier muss die Politik insbesondere in den Ländern dringend dafür sorgen, dass nachgebessert wird: Die Länder müssen das notwendige Personal für die Bearbeitung dieser zahlreichen und oft hochkomplexen Verfahren einstellen. Daneben muss die Möglichkeit zum Einsatz von Projektmanagern geschaffen werden (vgl. § 43g EnWG). Für einen effektiven Einsatz von Projektmanagern sind klare Regeln zur flexiblen und kurzfristigen Beauftragung nötig. In der Praxis scheitert dies allzu oft an (vermeintlichen) Hindernissen des Haushalts- und Vergaberechts.

Daneben laufen die Verfahren nicht immer zeitgemäß ab. Durch eine Modernisierung und Digitalisierung vieler Verfahrensschritte ließen sich Effizienzen heben und Beschleunigungen bewirken, zugleich könnte eine Entlastung der Behörden und Vorhabenträger erreicht werden. Erste Schritte in die Richtung sind bereits sichtbar. Diese sind aber oft nur halbherzig und ziehen nicht die gewünschten Konsequenzen nach sich. Mittelfristig muss zudem eine stärkere Digitalisierung der Prüfverfahren für die Genehmigungsverfahren umgesetzt werden. Die derzeit in der Mehrheit der Bundesländer existierende Verpflichtung, den Genehmigungsantrag in Papierform einzureichen, obwohl gleichzeitig zusätzlich ein digitaler Antrag notwendig ist, muss abgeschafft werden.

Die wichtigsten Maßnahmen für modernere Verfahren:

- Die Genehmigungsbehörde mit besserer Personal- und moderner Sachausstattung zum Projektermöglicher entwickeln und innerbehördliche Abläufe und Verfahren der Behördenbeteiligung straffen
- Projektmanager einsetzen und Leitlinien für ihre Beauftragung schaffen
- Elektronische Antragseinreichung und -bearbeitung funktionsfähig machen – dazu sollte eine konsequent digitale und bundesweite Nutzung des ELiA-Systems (Elektronische immissionsschutzrechtliche Antragsstellung) umgesetzt werden
- Einstieg in digitale Antragsprüfung ermöglichen
- Digitale Anhörungsverfahren dauerhaft als Standard zulassen – Nutzung und Evaluierung der Möglichkeiten des Planungssicherstellungsgesetzes im Hinblick auf digitale Beteiligungsverfahren
- Behördenorganisation verbessern: Gegenseitige Unterstützung und Zusammenarbeit von Genehmigungsbehörden fördern, Verfahren bei erfahrenen und kompetenten Behörden bündeln, Moderation und Konfliktlösung durch übergeordnete Task-Forces oder Behörden fördern
- Monitoring der Genehmigungsverfahren und der Behörden stärken und Hindernisse identifizieren
- Standardisierung der Anforderung an die Vollständigkeit von Antragsunterlagen

Weitere Ausführungen zu den wichtigsten Maßnahmen für modernere Verfahren siehe im [Abschnitt zur Verfahrensmodernisierung](#).

- **Verfahrensrecht verschlanken**

Das Verfahrensrecht steht seit Jahren im Fokus von Beschleunigungsbemühungen, obwohl in diesem Bereich nicht zwingend die wirksamsten Beschleunigungspotenziale liegen. Dennoch bestehen auch im Verfahrensrecht weiterhin Möglichkeiten, um Hindernisse abzubauen. Dabei müssen insbesondere solche Verfahrensregelungen in den Blick genommen werden, durch die viel Zeit in Anspruch genommen wird oder die sogar dem eigentlichen Ziel des Verfahrens – zügig zu einer sachlich und rechtlich richtigen Entscheidung zu kommen – widersprechen.

Die wichtigsten Maßnahmen für schlankere Verfahren

- Nutzung aller rechtlichen Möglichkeiten, um Verfahren zu straffen und Beteiligungen und Anhörungen frühzeitig, schnell, sachlich und konstruktiv zu gestalten: Schaffen der Voraussetzungen zur Wiedereinführung einer Präklusionsregelung; Vermeidung von Dopplungen in der Öffentlichkeitsbeteiligung durch unnötig viele Planungsebenen; infrastrukturübergreifende Möglichkeiten des Verzichts auf Antragskonferenzen bzw. Sopingtermine und Erörterungstermine (orientiert an der Regelung des FStrG); Gewährleistung eines verbindlichen Untersuchungsrahmens als Ergebnis von Scopingterminen; Verbesserung der Möglichkeit, bereits vorhandene artenschutzfachliche Gutachten und Erkenntnisse hinzuzuziehen
- Abschaffung redundanter Prüfschritte: Z. B. doppelte FFH- und Artenschutzprüfungen in Raumordnung/Bundesfachplanung und Planfeststellung, Integration der vorgelagerten Planungsebene in die Planfeststellung
- Fakultative Fiktion der Vollständigkeit der Antragsunterlagen und fakultative Genehmigungsfiktion nach jeweiligem Fristablauf im Ermessen des Vorhabenträgers

Weitere Ausführungen zu den wichtigsten Maßnahmen für schlankere Verfahren siehe im [Abschnitt zu schlankeren Verfahren](#).

Die Maßnahmen im Einzelnen**Die wichtigsten Maßnahmen im materiellen Recht****1. Standardisierung des artenschutzrechtlichen Signifikanzkriteriums**

Klare, praktikable Vorgaben für den Vollzug der komplexen gesetzlichen Vorgaben, beispielsweise des artenschutzrechtlichen Tötungsverbots, führen zu einer Beschleunigung der Genehmigungsverfahren. Zugleich erhöhen Standardisierungen in komplexen Rechtsgebieten die Rechtssicherheit, da sichergestellt ist, dass der Vollzug der gesetzlichen Anforderungen auf Grundlage qualitativ gesicherter und über ein bestimmtes Verfahren legitimer Konkretisierungen erfolgt. Dies betrifft naturschutzrechtliche ebenso wie artenschutzfachliche Fragen. Gerade für die Genehmigung von WEA an Land sowie von Strom-Freileitungsprojekten bedarf es einer Standardisierung in den relevanten Bereichen des artenschutzrechtlichen Signifikanzkriteriums sowie der Möglichkeit zur Ausnahme vom artenschutzrechtlichen Tötungsverbot.

Daher ist es wichtig, den für den Artenschutz im Rahmen der Umweltministerkonferenz bereits angestoßenen Standardisierungsprozess für Genehmigung von Windenergieanlagen an Land weiter voranzutreiben. Hier ist eine Weiterentwicklung des im Dezember 2020 von der UMK beschlossenen sog. „Signifikanzrahmes“ notwendig und letztendlich eine Überführung der Regelungen in eine rechtsverbindliche, bundeseinheitliche Norm. Im derzeitigen für die Weiterentwicklung angesetzten UMK-Anschlussprozess, an dem die Energie- und Umweltverbände beteiligt sind, geht es insbesondere darum, weitere Konkretisierungen im Hinblick auf die Arbeitspakete Repowering, Probabilistik und Signifikanzschwellen auszuarbeiten. Übergeordnet ist es wichtig, die vielfach im Signifikanzrahmen enthaltenen Länderöffnungsklauseln überflüssig zu machen, indem auch in diesen derzeit „länderoffenen“ Bereichen eine einheitliche Konkretisierung erreicht wird. Das wäre mit den insbesondere von den Energie- und Umweltverbänden als geeignet angesehenen probabilistischen Methoden gut umsetzbar. Letztendlich ist darauf hinzuwirken, dass der Signifikanzrahmen in den Ländern auch tatsächlich umgesetzt wird. Jedenfalls bis zur Schaffung einer gerichtsverbindlichen Standardisierung im Wege einer Rechtsverordnung oder normkonkretisierender Verwaltungsvorschrift. Nur dann kann ein wirksamer Beitrag zur Beschleunigung und Vereinfachung der Genehmigungssituation für Windenergieanlagen an Land in der Praxis erreicht werden. Im Falle eines nicht praxisgerechten Ergebnisses droht eine jahrelange Verlängerung des bestehenden Stillstands. Die im jetzigen UMK-Anschlussprozess unter Beteiligung der Energie- und Umweltverbände ausgearbeiteten Ergebnisse können Grundlage für eine solche, vom BDEW geforderte, gerichtsverbindliche Norm sein. Im Ergebnis sind bundesweit einheitliche, verbindliche und praktikable Vorgaben erforderlich.

2. Standardisierung von Kartier-, Erhebungs- und Bewertungsmethoden, Kompensations- sowie Monitoring-Maßnahmen im Naturschutzrecht und Standardisierung im Denkmalschutzrecht

Auch in vielen weiteren Bereichen bestehen Notwendigkeiten und Potenziale, um durch Standardisierung und einheitliche Vorgaben den Umgang mit Genehmigungsverfahren zu erleichtern.

Erhebliche Potenziale, um mehr Rechtsklarheit zu schaffen, bestehen beispielsweise bei den Kartier-, Erhebungs- und Bewertungsmethoden im Naturschutzrecht und der naturschutzrechtlichen Eingriffsbewertung und -kompensation ebenso wie bei den Monitoringmaßnahmen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Fehlende Bewertungsmaßstäbe im Denkmalschutzrecht eröffnen zudem Auslegungsspielräume, die zunehmend gegen den Ausbau der Energieinfrastruktur genutzt werden. Belange des Denkmalschutzes müssen vollumfänglich auf Ebene der Regionalplanung berücksichtigt und abgewogen werden und dürfen nicht auf die Ebene der einzelnen Genehmigungsverfahren verlagert werden. Seitens der Denkmalbehörden erfolgt bei Aufstellung der Regionalpläne

oftmals keine Rückmeldung zur geplanten Flächenkulisse. Die damit verbundene Verschiebung des denkmalschutzrechtlichen Konflikts auf die Ebene der Genehmigungsverfahren erweist sich zunehmend als großes Hindernis für den Ausbau der Windenergie und sorgt für viel Unsicherheit auf Seiten der Vorhabenträger, zumal eindeutige Bewertungsmaßstäbe fehlen. Auch hier können Klarstellungen Abhilfe schaffen, bei denen in der Abwägung im Zweifelsfall den Belangen des Klimaschutzes ein erhebliches Gewicht gegeben werden muss.

Bei der Erarbeitung von Standards müssen die betroffenen Wirtschaftskreise frühzeitig eingebunden werden, damit die technischen und fachlichen Besonderheiten der Anlagen und ihrer Realisierung und Betrieb von vornherein berücksichtigt werden können. Dies sollte im BNatSchG in einer Regelung analog zu §§ 48, 51 BImSchG festgelegt werden.

3. Bessere und einfachere Handhabung des europäischen Natur- und Artenschutzrechts (z. B. Vereinheitlichung von FFH- und Vogelschutzrichtlinie) und entsprechende Umsetzung in das nationale Recht – Keine überschießende Umsetzung europäischer Vorgaben

Deutschland sollte eine Offensive zur Genehmigungsbeschleunigung auf EU-Ebene anstoßen. Das europäische Umweltrecht stellt insbesondere auch energiewirtschaftlichen Projekten auf nationaler Ebene häufig hohe Hürden entgegen. Das gilt gleichermaßen für die einzuhaltenen materiellen Anforderungen (einschließlich Grenzwerte), wie für die verfahrensrechtlichen Erfordernisse. Auf eine infrastrukturübergreifende Überprüfung des europäischen Umweltrechts – auch der materiellen Anforderungen – und entsprechende Initiativen auf europäischer Ebene zur Vereinfachung dieser vielschichtigen Anforderungen sollte die Bundesregierung hinwirken. Dies gebieten nicht zuletzt auch die ehrgeizigen Ziele des europäischen Green Deal.

Ein wichtiger und dringend erforderlicher erster Schritt ist die Vereinheitlichung von FFH- und Vogelschutzrichtlinie. Unterschiedliche Regelungen in diesen in der Zielrichtung ähnlichen Regelungen führen in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten. Darüber hinaus ist eine Weiterentwicklung hin zu einem moderneren Naturschutz erforderlich. Einige Beispiele für erforderliche Anpassungen sind:

- Stärkere Verankerung des Populationsansatzes statt des Individuenschutzes bei Investitionsvorhaben auch außerhalb der Ausnahmegenehmigung (z. B. durch Anpassung des deutschen Rechtsrahmens im Hinblick auf das Signifikanzkriterium an die unterschiedlich strengen Vorgaben der FFH- und Vogelschutz- RL¹)

¹ Vgl. Schmidt-Sailer, Anmerkung EuGH, C 473.19 in ZNER Jg. 25 Nr. 2, 154ff

- Wirksames Zulassen der Wiedernutzung von zuvor genutzten Flächen auch bei zwischenzeitlicher Ansiedlung von Biotopen – „Natur auf Zeit“
- Harmonisierung der Ausnahmevoraussetzungen im besonderen Artenschutzrecht von FFH- und Vogelschutzrichtlinien
- Aufnahme des Klimaschutzes durch den Ausbau Erneuerbarer Energien als Ausnahmegrund
- Überprüfung der Richtlinienanhänge und Überprüfung der Schutzbedürftigkeit der aufgenommenen Arten (und Herausnahme EU-weit ungefährdeter und ubiquitärer Arten) sowie Aufnahme einer regelmäßigen Überprüfungs- und Überarbeitungspflicht

4. 1:1-Umsetzung EU-Umweltrecht in nationales Recht ohne zusätzliche Verschärfungen

Die Umsetzung europäischer Vorgaben im Bereich des Umweltrechts sollte nicht über die durch Verordnungen und Richtlinien vorgegebenen Maßstäbe hinausgehen. Die europäischen Vorgaben gewährleisten in der Regel bereits ein sehr hohes Schutzniveau. Eine diesen Vorgaben entsprechende Umsetzung dient der Rechtsklarheit und der systematischen Konsistenz und Harmonisierung der nationalen und der europäischen Vorgaben. Bei der Umsetzung europäischer Richtlinien müssen die Vollzugstauglichkeit, eine praktikable Auslegung des Rahmens und die Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen durch den Mitgliedstaat ohne überschießende Regelungen im Mittelpunkt stehen. Der Gesetzgeber sollte zudem anstreben, das nationale Umweltrecht für die europäische Rechtssystematik zu öffnen, ohne dass dies zu größeren Verwerfungen führt und bestehende „überschießende“ Umsetzungen im nationalen Recht zurückfahren. Dies gilt beispielsweise für den ausufernden Prüfungsumfang im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen oder die zu enge Ermöglichung von Ausnahmen nur in besonderen Einzelfällen.

5. Umsetzung der Energiewende und des Klimaschutzes in Abwägungen stärken z. B. Festlegung des Ausbaus der EE-Erzeugung als „im öffentlichen Interesse und zur öffentlichen Sicherheit“

Wichtige Ausnahmeregelungen insbesondere im Naturschutzrecht, aber auch in anderen Rechtsgebieten, setzen voraus, dass ein Vorhaben im öffentlichen Interesse durchgeführt wird. Obwohl ein dringendes Erfordernis für den Ausbau von Erzeugungsanlagen mit Erneuerbaren Energien besteht, ist der Nachweis, dass einzelne Anlagen von herausragender Bedeutung sind, oft nicht möglich. Daher sollte, um die Bedeutung der Anlage für die Ziele des Klimaschutzes anzuerkennen, eine entsprechende Klarstellung erfolgen. Der BDEW setzt sich dafür ein, dass eine gesetzliche Klarstellung erfolgt, dass der Ausbau und die Nutzung der Erneuerbaren Energien und die Errichtung der erforderlichen Backup-Kraftwerke im „öffentlichen Interesse“ liegen und der „öffentlichen Sicherheit“ dienen. Dabei muss sichergestellt werden,

dass die getroffenen Festschreibungen sich auch in den einzelnen Fachgesetzen widerspiegeln und tatsächlich Anwendung finden. Das dient der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Das gilt insbesondere für das BNatSchG. Es sollte sichergestellt werden, dass die Anwendung des Ausnahmegrundes „zwingendes öffentliches Interesse“ rechtssicher greift. Diesbezüglich muss zusätzlich eine Harmonisierung der Ausnahmegründe auf EU-Ebene angestrebt werden.

6. Erleichterung von typenunabhängigen Genehmigungen für Windenergieanlagen

Immer wieder kommt es etwa durch langwierige Gerichtsverfahren dazu, dass die Genehmigung für eine oder mehrere Windenergieanlagen eines bestimmten Anlagentyps nicht mehr umgesetzt werden kann, weil zwischenzeitlich der genehmigte Anlagentyp nicht mehr verfügbar ist oder maßgeblich weiterentwickelt wurde. In diesen Fällen bedarf es derzeit regelmäßig einer Anpassung der Genehmigung, wobei vielfach unklar ist, ob nicht sogar eine Neugenehmigung erforderlich werden kann. Zur Klärung der hiermit verbundenen Rechtsunsicherheiten und ggf. für die Durchführung eines ergänzenden oder neuen Verfahrens vergeht dann viel Zeit. Daher sollten rechtliche Erleichterungen und Standards für typenoffene Genehmigungen, an denen sich alle Behörden orientieren, geschaffen werden, um typenoffene Genehmigungen zukünftig verstärkt beantragen und erteilen zu können.

7. Abbau von unnötigen Genehmigungshindernissen aus dem Bereich der Luftverkehrssicherheit

Auf Grundlage der Untersuchungen der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) wurde durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) am 1. Juni 2020 und zuvor von der Deutschen Flugsicherung (DFS) eine neue Berechnungsformel eingeführt, durch welche der Störeinfluss von Windenergieanlagen (WEA) auf die terrestrisch gestützte Navigation durch Drehfunkfeuer des Typs DVOR deutlich genauer berechnet werden kann.

Eine Anpassung der Berechnungsformel für Anlagen des störanfälligeren Typs CVOR steht noch aus und sollte in wissenschaftlicher Zusammenarbeit mit der PTB zügig erfolgen.

Insbesondere durch die vom BMWI zugesicherte Finanzierung, ist ein konsequenter Austausch von CVOR- durch DVOR-Anlagen zu verfolgen, bei dem nach Möglichkeit solche Drehfunkfeuer primär auszutauschen sind, die den Windenergieausbau am meisten behindern.

Darüber hinaus ist die Erhöhung der Genauigkeit bei der Flugvermessung der signalbeeinträchtigenden Vorbelastung um Drehfunkfeuer ein wichtiger Schritt, um zusätzlichen Raum für die Windenergie zu schaffen. In den Sicherheitskorridoren von Sichtflugtrassen in der weiteren Umgebung von Verkehrsflughäfen und zugehörigen Pflichtmeldepunkten sollte die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung zur Errichtung von Windenergieanlagen gegeben werden. Entlang der Sichtflugtrassen wird eine Hindernisfreiheit von 1.000 m zu beiden Seiten und um die Pflichtmeldepunkte ein Abstand von 2.000 m gefordert.

8. Abbau von unnötigen Genehmigungshindernissen aus dem Bereich der Bundeswehr

Zunehmend stehen Belange der Bundeswehr, insbesondere Tiefflugstrecken aber auch militärische Radaranlagen, der Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen an Land entgegen, obwohl die Interessen der Bundeswehr in Flächenausweisungsverfahren berücksichtigt werden. Die Bundeswehr sollte in Flächenausweisungsverfahren im Rahmen der Regionalplanung abschließend abgefragt werden. Eine Freigabe der Flächen mit bestimmten, einschränkenden Parametern wäre denkbar. Nicht nachvollziehbar ist hingegen, wenn sich die Voraussetzungen seitens der Bundeswehr zwischen Beteiligung im Flächenausweisungs- und Genehmigungsverfahren ändern. Substantiierte und gut begründete Stellungnahmen der Bundeswehr in vorgelegten Planverfahren (Raumordnungsplan, Flächennutzungsplan) sollten dies verhindern.

Erschwerend kommt hinzu, dass vielfach konkrete Ansprechpartner fehlen, um eine Kompromisslösung zu bundeswehrintern festgelegten Bewertungsverfahren zu erarbeiten. Denkbar sind die Anpassung der genauen Lage von Windeignungsgebieten im Flächenausweisungsverfahren als auch die Umlegung von Tiefflugstreckenteilen. Denkbar wäre hier die Einrichtung einer Stabsstelle Bundeswehr und Windenergie im Bundesministerium der Verteidigung.

Bei der Ausweisung von Flächen für die Offshore-Windenergie schränkt zudem eine restriktive Haltung der Bundeswehr das Flächenpotenzial erheblich ein.

9. Modernisieren und bundeseinheitliche Standardisierung zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

Der BDEW hat bereits den ersten Anlauf für eine bundeseinheitliche Konkretisierung der Maßstäbe zur Abarbeitung der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung nachdrücklich als Beitrag zur Erhöhung von Planungs- und Rechtssicherheit privater und öffentlicher Vorhaben unterstützt. Gerade für die oft länderübergreifenden Projekte der für die Verwirklichung der Energiewende dringend erforderlichen Netzausbaumaßnahmen kann eine Vereinheitlichung der Standards hilfreich sein. Umso mehr bedauert der BDEW, dass der erste Entwurf der Bundesregierung für eine Bundeskompensationsverordnung (BKompV) im Jahr 2013 im Bundesrat gescheitert ist. Es wäre wünschenswert gewesen, eine für alle Projekte anwendbare Regelung zu schaffen. Die geltende Bundeskompensationsverordnung aus dem Jahr 2020, deren Anwendungsbereich notgedrungen auf Vorhaben beschränkt ist, für die das Zulassungsverfahren in der Hand von Bundesbehörden liegt, kann und sollte nur ein erster Schritt zu einer Vereinheitlichung der Standards für alle Vorhaben sein. Daher ist es dringend erforderlich, dass die Bundesländer ihre Blockadehaltung gegen eine Vereinheitlichung der Standards aufgeben.

Daneben ist auch eine Modernisierung der Eingriffsregelung erforderlich. Der Vorrang der Realkompensation sollte aufgegeben werden und es sollte dem Vorhabenträger überlassen werden, welche Form der Kompensation er wählt. Aus dem Blickwinkel der Akzeptanzsicherung,

insbesondere bei der Windenergie, kann eine Realkompensation hilfreich sein. Demgegenüber steht aber ein erheblich gesteigerter Aufwand für den Antragsteller. Daher solle eine Wahlmöglichkeit zwischen der Realkompensation und einem monetären Ausgleich eröffnet werden.

Die wichtigsten Maßnahmen für bessere Flächenverfügbarkeit

10. Festlegung verbindlicher Zielvorgaben zur Flächenfestlegung durch die Länder

Für den Ausbau der Erneuerbaren Energien im Strom- und Wärmebereich ist die Verfügbarkeit ausreichender Flächen eine entscheidende Voraussetzung. Insbesondere der Ausbau der Windenergie wird von einer steigenden Flächenknappheit empfindlich gehemmt. Der BDEW spricht sich dafür aus, den Flächenbedarf für Windenergie gesetzlich festzuschreiben. Flankierend muss der Bund ausreichende Flächenbereitstellung als Bedingung für den Ausschluss von Flächen verankern. Darüber hinaus sollten die ausgewiesenen geeigneten Flächen als Plangrundlage für einen vorausschauenden Netzausbau und somit hinreichende Begründung in Genehmigungsverfahren zum Netzausbau sein.

11. Klarstellungen zur grundsätzlichen Zulässigkeit von WEA und ggf. PV-FFA in bestimmten Gebieten, wie z. B. Landschaftsschutzgebieten

Hierzu sollte beispielsweise klargestellt werden, dass Windenergieanlagen auch in Landschaftsschutzgebieten (LSG) i.S.v. § 26 BNatSchG errichtet werden können. Gerade in Bundesländern mit einem hohen Anteil an Landschaftsschutzgebieten ergeben sich aus der derzeit ungeklärten Situation erhebliche Probleme. Daher sollten die folgenden Maßnahmen ergriffen werden:

- Auf Ebene der Vorhabenzulassung muss die prinzipielle Zulässigkeit von Windenergieanlagen in LSG in § 26 BNatSchG klargestellt werden.
- Auf Ebene der Vorhabensteuerung (Regionalplan und Flächennutzungsplan) muss der Gebietsschutz auf Ebene der Regionalplanung als Restriktionskriterium, abhängig von den Schutzziele, abschließend geprüft werden. Ein pauschaler Ausschluss der Flächen als Tabu-Kriterium darf nicht erfolgen.

Im Sinne der Abschtigung von der strategischen Umweltprüfung (SUP Regionalplan) zur Vorhabenebene (u.a. UVP) sollte klargestellt werden, dass in Raumordnungsplänen ausgewiesene Konzentrationsflächen eine grundsätzlich positive Umweltverträglichkeit bescheinigen und diese grundsätzliche Einordnung auf der Zulassungsebene dann nicht nochmals argumentiert werden muss.

Windenergieanlagen aber auf Länderebene auch PV-FFA sind überwiegend in Special Protected Area (SPA) zum Vogelschutz und in FFH-Gebieten onshore und offshore pauschal ausgeschlossen. Dieser europarechtlich nicht geforderte pauschale Ausschluss muss eingeschränkt werden:

- Auf Ebene der Vorhabenzulassung ist eine gesetzgeberische Klarstellung erforderlich, dass Windenergieanlagen grundsätzlich auch in SPA zulässig sind. Die von der Rechtsprechung entwickelte Einzelfallprüfung sollte ins BNatSchG aufgenommen werden.
- Auf Ebene der Vorhabensteuerung (Regionalplan und Flächennutzungsplan) muss der Gebietsschutz auf Ebene der Regionalplanung als Restriktionskriterium, abhängig von den Schutzziele, geprüft werden. Ein pauschaler Ausschluss der Flächen als Tabu-Kriterium ebenso wie die Festlegung pauschaler Abstandsregelungen zu Schutzgebieten darf nicht erfolgen.
- Dies gilt insbesondere auch für überdimensionierte Korridore zwischen aktuell belegten Einstandsgebieten und noch viel mehr für Korridore zu ehemaligen Einstandsgebieten, die ihre Eignung dauerhaft verloren haben.
- Überprüfung von Schutzgebieten auf die Rechtmäßigkeit von Bauverbots für WEA.
- Verträgliche Co-Nutzung mit Mitigations- und Kompensationsmaßnahmen weiter ermöglichen statt pauschaler Ausschlüsse von Offshore-Anlagen in Natura 2000-Gebieten

12. Verzicht auf pauschale Abstandsregelungen zur Wohnbebauung

Das Erreichen des Ausbauziels sowie eine hohe Kosteneffizienz aufgrund von Wettbewerb hängt entscheidend von der Flächenverfügbarkeit ab. Auf die Festsetzung von Mindestabständen von WEA von der Wohnbebauung über den Status quo hinaus sollte verzichtet werden. Die bestehenden Vorgaben im Genehmigungsprozess (BImSchG, TA Lärm, Rücksichtnahmegebot) sind bereits in umfassender Weise dazu geeignet, den Gesundheitsschutz der Anwohner und die Vermeidung einer optisch bedrängenden Wirkung unter Berücksichtigung der konkreten Vor-Ort-Situation zu garantieren. Für den notwendigen Ausbau der Windenergie muss im Einzelfall entschieden werden, ob eine Fläche der Windenergienutzung dienen kann. Zusätzliche Mindestabstände spielen eine untergeordnete Rolle, wenn es um die Erhöhung der Akzeptanz in der Bevölkerung geht. Ein pauschaler Ausschluss von Flächen führt zu einer weiteren unnötigen Reduzierung der zur Verfügung stehenden Flächen und erhöht den Druck auf unter Umständen konfliktreichere Flächen.

13. Klarere Bestimmung harter und ggf. weicher Tabu-Kriterien und klare Zielvorgaben für "substanzielles Raumverschaffen" im BauGB

Fehler in der Planung zur Steuerung von WEA führen häufig zur Unwirksamkeit der Pläne (Regionalpläne und Flächennutzungspläne). Dadurch greift § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB nicht mehr. Die Aufstellung von neuen Raumordnungsplänen zieht sich dann meist über Jahre hin, währenddessen sind die Flächen blockiert. In einigen Bundesländern gewinnt diese Problemlage zusätzlich durch Moratorien zulasten der Vorhabenträger an Brisanz. Besonders problematisch kann sich die Unwirksamkeit eines Planes in laufenden Genehmigungs-, Widerspruchs- oder Klageverfahren auswirken. In diesen Fällen werden im Vertrauen auf den Plan erhebliche Investitionen vorgenommen.

Daher müssen die Vorgaben der Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Steuerungsfunktion von § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB durch den Gesetzgeber bundesweit umgesetzt werden:

- "Substanzielles Raumverschaffen" sollte gesetzlich definiert und mit konkreten Vorgaben unterlegt werden. Zudem müssen hierfür abschließende Kataloge mit harten und weichen Tabukriterien gesetzlich verbindlich vorgegeben werden.
- "in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung" sollten als verbindliche Grundlage für Zulassungsentscheidungen legaldefiniert werden. Als Beispiel hierfür können die entsprechenden Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern dienen.

Ein neuer Versuch zur Einführung von Plansicherungsinstrumenten ist hingegen nicht sinnvoll. Vielmehr sollten ergänzend Leitlinien für regionale Planungsgemeinschaften zur Aufstellung rechtssicherer Kriterien in der Regionalplanung geschaffen und übergeordnete fachlich ausgerichteter „Planungs-Task-Forces“ zur Unterstützung der Regionalplanungsprozesse eingerichtet werden. Wesentlich ist zudem, dass auch die Belange des Denkmalschutzes bereits auf Ebene der Regionalplanung berücksichtigt werden.

14. Repowering – Modernisierung des Anlagenparks planungsrechtlich ermöglichen

Aus energiepolitischer Sicht besteht die dringende Notwendigkeit, bereits für die Windenergie genutzte Flächen soweit wie möglich weiter zu nutzen. Gemäß einer Studie des UBA liegen nur knapp über 50 % der Bestandsanlagen in Windeignungsgebieten und sind damit planungsrechtlich repoweringfähig.² Für den erforderlichen Ausbau der Erneuerbaren Energien wird

² UBA (2019), S. 69: [Analyse der kurz- und mittelfristigen Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergienutzung an Land](#)

daher die Nutzung aller verfügbaren Flächen erforderlich sein. Nachdem die Regierungskoalition zum Ende der 19. Legislaturperiode wichtige Weichen zugunsten eines erleichterten Repowering im Genehmigungsrecht gestellt hat, verbleiben jetzt im Planungsrecht noch relevante Hindernisse. Durch eine Änderung der planungsrechtlichen Vorgaben muss daher die Möglichkeit geschaffen werden, die bisher genutzten Flächen in der Regel auch weiter nutzen zu können. Hierfür sind beispielsweise die folgenden Möglichkeiten zu nutzen:

- Repowering sollte in Form eines Abwägungsbelangs in den Vorgaben zur planerischen Steuerung von Windenergieanlagen ergänzt werden. So wird sichergestellt, dass die Planungsträger das drohende Ende vieler Bestandsanlagen in Deutschland im Blick haben, wenn sie Raumordnungs-, Flächennutzungs- und Bebauungspläne aufstellen und dabei der Nutzung der Windenergie „substanziell Raum verschaffen“ müssen.
- Da bei der Aufstellung von standortsteuernden Plänen i.S.v. § 35 Abs.3 S.3 BauGB das Repowering, nicht zuletzt aufgrund der bislang fehlenden Nennung als Abwägungsbelang, vielfach noch nicht berücksichtigt wurde, bedarf es einer Ergänzung von § 35 Abs.3 BauGB. Diese Regelung sollte den Verbesserungsgedanken durch Repowering aus planungsrechtlicher Perspektive aufnehmen und in Einzelfällen – trotz gegenläufiger Planungen – unter bestimmten, die Interessen des jeweiligen Planungsträgers wahrenden Voraussetzungen, einen Standorterhalt ermöglichen.

Die wichtigsten Maßnahmen für modernere Verfahren

15. Die Genehmigungsbehörde mit besserer Personal- und moderner Sachausstattung zum Projektermöglicher entwickeln und innerbehördliche Abläufe und Verfahren der Behördenbeteiligung straffen

Zur zügigen Bearbeitung in Genehmigungsverfahren ist ein straffes Projektmanagement in den zuständigen Genehmigungsbehörden sowie die notwendige Ausstattung mit qualifiziertem Personal erforderlich. Ebenso ist die technische Ausstattung für die Umsetzung moderner IT-Lösungen anzuschaffen.

16. Projektmanager einsetzen und Leitlinien für ihre Beauftragung schaffen

Projektmanager können eine wichtige Funktion im Rahmen der Genehmigungsverfahren übernehmen. Die Möglichkeit zum Einsatz von behördenexternen Projektmanagern muss geschaffen oder erleichtert und genutzt werden (vgl. § 43g EnWG). Für einen effektiven Einsatz von Projektmanagern sind klare Regeln zur flexiblen und kurzfristigen Beauftragung nötig. In der Praxis scheitert dies allzu oft an (vermeintlichen) Hindernissen des Haushalts- und Vergaberichts.

17. Elektronische Antragseinreichung und -bearbeitung funktionsfähig machen

Die Chancen der Digitalisierung und digitaler Kommunikation sind während der Corona-Pandemie spürbar geworden. Hemmungen gegenüber digitalen Technologien konnten abgebaut werden. Die gewonnenen Erfahrungen müssen in Zukunft insbesondere für effizientere behördliche Abläufe genutzt werden. Erforderlich ist die vollständige elektronische Verarbeitung der Zulassungsverfahren durch die Behörden und die elektronische Möglichkeit zur Interaktion zwischen Vorhabenträgern, einbezogenen Behörden und der beteiligten Öffentlichkeit. So kann die Digitalisierung dazu beitragen, Planungs- und Genehmigungsverfahren für die Errichtung neuer Energieanlagen zu beschleunigen. Einen guten Ansatz haben hierbei einige Bundesländer durch Einführung des ELiA-Systems (Elektronische immissionsschutzrechtliche Antragsstellung) gewählt. Der BDEW ruft alle Bundesländer dazu auf, ein gemeinsames und weitgehend bundeseinheitliches System zu implementieren und konsequent die ausschließlich digitale Bearbeitung von Genehmigungsanträgen umzusetzen.

18. Einstieg in digitale Antragsprüfung ermöglichen

Neben der digitalen Kommunikation muss vermehrt auch der Einstieg in eine digitale Prüfung der Anträge erfolgen. Dort wo weniger komplexe Sachverhalte ohne das Erfordernis einer Abwägung oder Wertung vorliegen, sollte dies schon heute mit wenig Aufwand möglich sein. Aktuelle Beispiele – wie etwa die digitale Prüfung und Gewährung von Corona-Hilfen – weisen hier den Weg.

19. Nutzung und Evaluierung der Möglichkeiten des Planungssicherstellungsgesetzes im Hinblick auf digitale Beteiligungsverfahren – Digitale Anhörungsverfahren dauerhaft zulassen

Mit den neuen, durch das Planungssicherstellungsgesetz geschaffenen Möglichkeiten konnten bereits Erfahrungen mit digitalen Beteiligungsverfahren gesammelt und Hemmungen gegenüber digitalen Technologien abgebaut werden. Es wird wichtig sein, die Umsetzung der digitalen Formen der Bürgerbeteiligung zu evaluieren, um diese auch zukünftig weiter einzusetzen. Ziel muss es sein, digitale Beteiligungsformen dauerhaft als gleichrangig mit konventionellen Formen zu etablieren.

20. Behördenorganisation optimieren

Verfahren zur Genehmigung von Netzen und EE-Anlagen kann durch kompetente und erfahrene Mitarbeiter in den Behörden deutlich beschleunigt werden. Daher sollten – vor dem Hintergrund des erheblichen Investitionsbedarfs in den kommenden Jahren – die Verfahren bei kompetenten Behörden und Dezernaten gebündelt werden. Eine Zersplitterung der Zuständigkeiten führt zur Überforderung bei unerfahreneren und weniger gut ausgestatteten kleineren

Behörden und zu unnötigen Verzögerungen bei der Ermittlung und Bearbeitung der relevanten Fragestellung im Genehmigungsverfahren. Je nach Anzahl und lokaler Verteilung von Genehmigungsanträgen für Windenergievorhaben über das Bundesland, sollte eine Bearbeitung so konzentriert werden, dass Behördenmitarbeiter nicht „nebenbei“, sondern sich ausschließlich mit diesen komplexen Anträgen beschäftigen und somit durch nötiges, vielschichtiges Fachwissen gezielt als Ermöglicher des Ausbaus der Windenergie fungieren können. Daneben hat es sich in der Vergangenheit als hilfreich erwiesen, wenn den zuständigen Behörden übergeordnete Task-Forces zur Seite gestellt werden, die Konfliktfälle moderieren und lösen. Diese Task-Forces sollten den Genehmigungsbehörden gegenüber weisungsbefugt sein und müssen mit entsprechender Fachkompetenz, sowohl was Verwaltungs- als auch Planungsprozesse angeht, ausgestattet sein.

21. Monitoring der Genehmigungsverfahren und der Behörden stärken und Hindernisse identifizieren

Die zuletzt im EEG eingefügte Regelung zum jährlichen Monitoring der Zielerreichung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien ist ein erster wichtiger Schritt, um die Hürden des Ausbaus zu identifizieren und beseitigen zu können. Gerade ein Überblick über den Stand und die Dauer der Genehmigungsverfahren vor Ort, wie sie in der Regelung vorgesehen sind, kann zu mehr Transparenz darüber führen, wo Probleme bestehen. Diese müssen in der Folge identifiziert und beseitigt werden. Sollte die im EEG enthaltene Regelung nicht ausreichen, um eine ehrliche Analyse von Verzögerungsgründen vor Ort zu erreichen, muss die Regelung nachgeschärft werden, um mehr Verbindlichkeit in dem Bund-Länder-Kooperationsausschuss zu erreichen.

22. Standardisierung der Anforderung zur Erarbeitung vollständiger Antragsunterlagen

Viele Genehmigungsverfahren verzögern sich durch zahlreiche Nachforderungen beizubringender Unterlagen, bevor eine Vollständigkeit entsprechend den gesetzlichen Vorgaben durch die Genehmigungsbehörden bestätigt wird. Neben einer zügigeren Nachforderung fehlender Unterlagen durch die Genehmigungsbehörden in der Praxis, wie sie durch das Gesetz zur Umsetzung der RED II-Richtlinie für Zulassungsverfahren jetzt auch im Bundesimmissionschutzgesetz noch einmal klarstellend eingefordert wird, sind auch eindeutigeren Vorgaben für die erforderlichen Inhalte der Antragsunterlagen erforderlich. Daher sollte eine standardisierende Handreichung, die durch die Genehmigungsbehörden verbindlich angewendet werden muss, erarbeitet werden.

Die wichtigsten Maßnahmen für schlankere Verfahren

23. Beteiligungen und Anhörungen frühzeitig, schnell, sachlich und konstruktiv gestalten – Genehmigungs- und Klageverfahren straffen

Für Vorhabenträger ist es von zentraler Bedeutung, Genehmigungsrisiken für eine geplante Investitionsentscheidung frühzeitig zu kennen und auf mögliche Unsicherheiten im Hinblick auf die Verwirklichung und den wirtschaftlichen Erfolg eines Projekts reagieren zu können. Daher bemüht er sich, gemeinsam mit der Genehmigungsbehörde, bestehende Risiken nach Möglichkeit bereits vor Erteilung der Genehmigung auszuräumen. Die wesentliche Funktion von Einwendungsmöglichkeiten besteht daher darin, dass der Vorhabenträger und die Genehmigungsbehörde diejenigen Aspekte berücksichtigen können, die Dritte in das Verfahren einbringen. Nur wenn Einwender sich also frühzeitig und konstruktiv an den Zulassungsverfahren beteiligen, kann der Zweck von Anhörungsverfahren erreicht werden. Die Wiedereinführung einer Präklusionsregelung muss daher weiterhin angestrebt werden. Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, dass die internationalen und EU-rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

Daneben sollten Dopplungen in der Öffentlichkeitsbeteiligung durch unnötig viele Planungsebenen vermieden werden. Eine Möglichkeit des Verzichts auf Antragskonferenzen bzw. Scopingtermine und Erörterungstermine, orientiert an der entsprechenden Regelung des FStrG, sollte infrastrukturübergreifend geregelt werden.

Sofern ein Scopingtermin durchgeführt wird, muss eine Verbindlichkeit des Untersuchungsrahmens gewährleistet sein, um sukzessive Nachforderungen zu Nachkartierungen auszuschließen. Auch die Möglichkeit, bereits vorhandene artenschutzfachliche Gutachten und Erkenntnisse z. B. aufgrund von bestehenden WEA im Artenschutzprüfverfahren hinzuzuziehen, muss verbessert werden, so dass ältere Gutachten nicht per se abgelehnt werden können.

Dringend erforderlich ist zudem eine ausreichende Ausstattung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und eine weitgehende Bündelung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren über Zulassungen energiewirtschaftlicher Projekte bei entsprechenden Fachsenaten.

24. Abschaffung redundanter Prüfschritte in Raumordnung/Bundesfachplanung und Planfeststellung durch Integration der vorgelagerten Planungsebene in die Planfeststellung

Redundante Prüfschritte, z. B. doppelter FFH- und Artenschutzprüfungen in Raumordnung/Bundesfachplanung und Planfeststellung lassen sich durch Integration der vorgelagerten Planungsebene in die Planfeststellung abschaffen. Das Ergebnis von Raumordnungsverfahren ist als Verwaltungsinternum ohnehin nur mit der Rechtsqualität einer Stellungnahme in der Planfeststellung zu berücksichtigen. Insofern könnte ein gesondertes Verfahren gespart und

stattdessen in einen ersten Schritt der Planfeststellung integriert werden, z. B. Antrag nach § 19 NABEG. Hier könnte die großräumige Alternativenprüfung abgearbeitet werden.

25. Fakultative Fiktion der Vollständigkeit der Antragsunterlagen und fakultative Genehmigungsfiktion nach jeweiligem Fristablauf im Ermessen des Vorhabenträgers

Ein wichtiges Instrument zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren sind Fristenregelungen. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass gerade diejenigen Fristen, die für die Behörden gelten, verstreichen, ohne dass sich hieraus Konsequenzen ergeben. Damit verfehlen diese Fristenregelungen oft ihre Wirkung. Vielfach wird diskutiert, dadurch Abhilfe zu schaffen, dass die behördenseitig verfristete Entscheidung fingiert wird. Eine solche Fiktion kann allerdings nur dann sinnvoll sein, wenn es dem Vorhabenträger möglich ist, bereits einen vollständig entscheidungsreifen Antrag zu stellen. Das ist allerdings keinesfalls immer der Fall. Häufig bedarf es vielmehr eines „Dialogs“ zwischen Antragsteller und Behörde, um einen rechtssicheren Genehmigungsbescheid, der auch einer gerichtlichen Überprüfung standhalten kann, zu erstellen. Zwingend ist eine Mitwirkung Dritter jedenfalls bei einer vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung. Um aber das Beschleunigungspotenzial von Fiktionen dennoch zu nutzen, regt der BDEW an, entsprechende Regelungen in das Ermessen des Vorhabenträgers zu stellen. Nur der Vorhabenträger kann abschätzen, ob sein – möglicherweise auf Grundlage des Verfahrensstandes modifizierter – Antrag zu einem rechtssicheren, fingierten Genehmigungsbescheid erwachsen kann.

Ansprechpartner:

Thorsten Fritsch

Abteilung Recht

Telefon: 030 300 199 1519

thorsten.fritsch@bdew.de